

# MASALAH KELEMBAGAAN DAN ARAH KEBIJAKAN REHABILITASI HUTAN DAN LAHAN

## *(Problem on Institution and Policy Direction of Forest and Land Rehabilitation)*

Oleh/By:  
**Hariadi Kartodihardjo<sup>1</sup>**

### **ABSTRACT**

*This study was conducted to acquire the knowledge of problem of forest rehabilitation institution and policy change which should able to be implemented. It has been shown by various references that performance of forestry development is determined by institutional capacity. Studies in two locations indicated that forest rehabilitation programs implemented by district/province government and central government were not accompanied by institutional strengthening efforts. The weakness of institution have been proven to be followed by policy failure to reach its target. Resistance to policy change stems from policy narrative and discourse embeded in decision makers belief.*

*Key words : Institution, institution capacity, policy narrative, discourse*

### **ABSTRAK**

Kajian ini dilakukan untuk mendapat pengetahuan mengenai masalah kelembagaan dan arah kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan yang semestinya dapat diterapkan. Telah ditunjukkan oleh banyak referensi bahwa kinerja pembangunan kehutanan ditentukan oleh kapasitas kelembagaan. Dari hasil studi di dua kasus dapat ditunjukkan bahwa pelaksanaan program rehabilitasi hutan dan lahan, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, belum disertai oleh upaya penguatan kelembagaan. Lemahnya kelembagaan terbukti diikuti oleh kegagalan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuannya. Kesulitan pembaruan kebijakan bersumber dari narasi kebijakan dan diskursus yang telah melekat dalam keyakinan para pembuat kebijakan.

Kata kunci : Kelembagaan, kapasitas kelembagaan, narasi kebijakan, diskursus

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak tahun 1980an implementasi kebijakan kehutanan nasional telah berjalan untuk menanggulangi masalah lahan kritis dan berkurangnya pasokan kayu industri. Dewasa ini, kebijakan tersebut dituangkan dalam pembangunan hutan tanaman dan gerakan rehabilitasi hutan dan lahan (GERHAN). Lebih dari 2 (dua) juta Ha hutan tanaman telah dibangun dan sekitar 1 (satu) juta Ha hutan dan lahan telah direhabilitasi melalui program GERHAN. Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan

---

<sup>1</sup> Pengajar pada Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB dan pada Program Pascasarjana IPB dan UI.









Belum terbangunnya wujud riil lembaga pengelolaan hutan (KPH) di lapangan, khususnya di luar P. Jawa, sebagai wadah kegiatan pengelolaan hutan menjadi salah satu masalah mendasar yang berakibat belum dapat tercapainya tujuan pengelolaan hutan yang telah ditetapkan, yaitu hutan lestari bagi kesejahteraan masyarakat. Guna mendukung percepatan pembangunan KPH khususnya di kawasan hutan produksi, perlu adanya komitmen dari semua pihak untuk mengkonvergensi kegiatan pembangunan kehutanan ke dalam wilayah pengelolaan KPH yang akan dibangun. Hal demikian ini sangat diperlukan mengingat untuk mewujudkan kepastian usaha dalam jangka panjang tidak dapat dicapai hanya melalui satu program tertentu, melainkan diperlukan segenap program yang saling bersinergi. Dalam Tabel 2, untuk kondisi ke-empat PMUMHM dapat diketahui pentingnya konvergensi kegiatan tersebut.

**Tabel 2. Perbedaan karakteristik lokasi PMUMHM**

*Table 2. Difference of location characteristic*

Unsur Kelembagaan	Kaltim	Kalsel	Kalbar	Sumbar
Sasaran jangka pendek	Masalah perubahan organisasi	Kejelasan status kawasan	Kapasitas organisasi	Status kawasan
Organisasi	PT. ITCI Kartika Utama	PT. Inhutani II	PT. Inhutani II	PT. Inhutani IV
Posisi Organisasi	Swasta murni	BUMN murni	BUMN murni	BUMN dan Masyarakat (CBFM/Co-management)
Pendanaan	PT. ITCI Kartika Utama, LPPH	PT. Inhutani II, LPPH	PT. Inhutani II, LPPH	PT. Inhutani IV, LPPH
Instrumen	Peraturan, pendanaan, C&I, management plan, pendampingan : kesehatan finansial, kemampuan organisasi, hubungan pemerintahan	Peraturan, pendanaan, C&I, penyelesaian konflik, management plan, pendampingan: kemitraan kawasan, kemampuan organisasi, kesehatan finansial, hubungan pemerintahan.	Peraturan, pendanaan, C&I, management plan, pendampingan : hubungan pemerintahan, kesehatan finansial, kemampuan organisasi	Peraturan, pendanaan, C&I, penyelesaian konflik, manajemen plan, pendampingan: kemitraan kawasan, kesehatan finansial, kemampuan organisasi, hubungan dengan birokrasi pemerintahan
Pengembangan Manajemen Proyek di PEMDA	Lemahnya pengelolaan kawasan hutan oleh pemda	Prioritas pemantapan kawasan dari yg sdh ada (pemda mendukung)	Proses kesepakatan pemantapan kawasan (blm pasti) Pertumbuhan tanaman kecil sekali	Intensif dialog untuk penetapan kawasan dan pengelolaan hutan

Keterangan (*Remarks*) : C&I = Kriteria dan indikator (*Criteria and indicator*)



Konvergensi kegiatan tersebut dimulai dari tahapan perencanaan maupun pelaksanaan baik di tingkat pusat maupun daerah. Agar konvergensi kegiatan tersebut dapat terjadi dan dapat bersinergi dalam wadah KPH, diperlukan mekanisme (surat keputusan, pedoman, dll) yang mampu memfasilitasi terjadinya konvergensi kegiatan tersebut untuk berbagai tingkatan kewenangan maupun unit kerja yang relevan. Agar terjadi koherensi kegiatan dimaksud, diperlukan komitmen dari semua pihak untuk mendukung pembangunan KPH di lapangan. Rangkaian keterlibatan pihak-pihak dalam pelaksanaan koherensi kegiatan di dalam lingkungan Departemen Kehutanan, Pemda dan Masyarakat seperti diuraikan dalam Tabel 3.

**Tabel 3. Koherensi program untuk mewujudkan kelembagaan PMUMHM**  
*Table 3. Program coherency for development of PMUMHM institution*

Komponen program UMHN	Koherensi Program		
	Dephut	KPH - Pemda	Masyarakat
	Kebijakan makro nasional	Kebijakan untuk implementasi	Kesiapan kelembagaan masyarakat
1. Masalah -masalah prakondisi : kepastian status kawasan hutan dan lahan, infrastruktur ekonomi, dll.	BAPLAN, Dj - BPK	Bidang Kehutanan, Bidang Ekonomi	Kepastian hak dan aspek kewirausahaan masyarakat
2. Masalah tersedianya ruang kelola bagi masyarakat setempat dan UM lainnya dalam KPH	Dj-BPK, Dj-RLPS, BAPLAN	Bidang Kehutanan, Bidang Pertanahan	Aspek kelembagaan masyarakat dalam pemanfaatan ruang kelola
3. Masalah administrasi, menyangkut pendanaan, perencanaan, pengendalian, dll.	Dj- BPK, Dj-RLPS, DEPKEU	Bidang Kehutanan Bidang Keuangan	Aspek kewirausahaan masyarakat
4. Masalah peraturan perundangan yang berkaitan dengan KPH dan pengendalian ijin pemanfaatan sumberdaya hutan	Dj-BPK, Dj-RLPS, BAPLAN	Bidang Kehutanan	Aspek pemahaman masyarakat terhadap daya dukung SDH, hak dan kewajiban masyarakat
5. Masalah lembaga pengelola UMHM, kemampuan, dan koordinasinya dengan lembaga lain yang terkait.	Dj-BPK	Bidang Kehutanan	Aspek kemampuan masyarakat untuk ikut serta menentukan kebijakan
6. Masalah teknis di lapangan: sarana prasarana, kelembagaan masyarakat, SDM, biaya, dll.	PT. INHUTANI II dan IV, PT ITCI KU	Bidang Kehutanan, Bidang Pemberdayaan Masyarakat	Aspek pengembangan organisasi usaha masyarakat dalam pengembangan komoditas, pasar, harga, dll.













- Peters, B.G. 2000. Institutional Theory: Problem and Prospects. 69 Political Science Series. Institute for Advance Studies. Vienna.
- Ribot, J.C. and N. Peluso. 2003. A Theory of Access. Rural Sociology 68 (2): 153-181.
- Shaffer, J.D. 1980. Food System Organization and Performance: Toward a Conceptual Framework. American Journal Agricultural Economic, May 1980; (310-318).
- Schmidt, A. 1987. Property, Power, and An Inquiry into Law and Economic. Praeger. New York.
- Sutton, R. 1999. Policy Process: An Overview. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London SW1E 5 DP: Portland House. Stag Place.